

# Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht: Ausgewählte Aspekte und Perspektiven

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht: ausgewählte Aspekte und Perspektiven, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER) 2005, S. 429-444. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

## **I. Einleitung**

Die effektive Durchsetzung des Völkerrechts ist in zahlreichen Gebieten ein Problem,<sup>1</sup> dies insbesondere auch in denjenigen, in denen es nicht um Verpflichtungen mit bilateralen Erfüllungsstrukturen geht, wie auch und gerade im Umweltvölkerrecht. Die Staatengemeinschaft hat dieses Problem durchaus in den letzten Jahren bzw. auch Jahrzehnten erkannt und mit der Zeit eine Reihe von Mechanismen entwickelt, die die Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht sicherstellen soll, wobei hier nur am Rande – für weitere Vergleiche ist dies nicht der Ort – zu erwähnen ist, dass hier gewisse Parallelen mit den im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz anzutreffenden Durchsetzungsmechanismen bestehen.<sup>2</sup>

Ziel des folgenden Beitrags<sup>3</sup> ist es, zunächst einen Überblick über die wichtigsten bestehenden Durchsetzungsmechanismen zu geben (II.), um sodann – auf der Grundlage der in vielen Bereichen nach wie vor nicht genügend wirksamen Erfüllungskontrolle – einige Perspektiven zur Entwicklung dieser Mechanismen auszuloten, wobei auch Rolle der NGO's ausgelotet werden soll (III.). Der Beitrag schließt mit einer kurzen Schlussbetrachtung (IV.).

## **II. Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht – ein Überblick**

---

<sup>1</sup> Hierzu und zu den Gründen des Durchsetzungsdefizits speziell für das Umweltvölkerrecht etwa Sonja Riedinger, Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Durchsetzung internationalen Umweltrechts, Berlin 2001, 156 ff., 240 ff.; Michael Bothe, The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, 1996, 13 (17 ff.).

<sup>2</sup> Zu diesen Barbara Wilson, L'efficacité des mécanismes de protection des droits de l'homme mis en place par les Nations Unies, AJP/PJA 2004, 1355 ff.

<sup>3</sup> Der teilweise die Überlegungen, die ausführlich in Astrid Epiney, The role of NGOs in the process of ensuring compliance with MEAs, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements, 2005, entwickelt werden, aufgreift.

Mit dem Begriff der Durchsetzungsmechanismen wird im Folgenden Bezug auf all diejenigen Maßnahmen, Verfahren, Verpflichtungen oder Mechanismen genommen, die nach Inkrafttreten eines umweltvölkerrechtlichen Vertrags dessen Einhaltung sicherstellen, verbessern oder kontrollieren sollen, unter Einschluss gerichtlicher oder quasi-gerichtlicher Streitbeilegungsverfahren. Deutlich wird damit auch, dass es im Einzelnen sehr unterschiedliche Durchsetzungsmechanismen gibt und sich die jeweils anwendbaren Verfahren bzw. Verpflichtungen aus den einzelnen umweltvölkerrechtlichen Vertragswerken ergeben, die damit jeweils auf ihren diesbezüglichen Aussagegehalt zu überprüfen sind. Allerdings finden sich in den verschiedenen multilateralen Umweltabkommen – auf die die folgenden Betrachtungen beschränkt bleiben – häufig ähnlich ausgestaltete Verfahren, wenn auch nicht alle Verfahren in alle Abkommen in gleichem Maß Eingang gefunden haben. Daher kann zwischen verschiedenen Kategorien von Durchsetzungsmechanismen unterschieden werden,<sup>4</sup> dies auf der Grundlage einer prinzipiellen Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen der Erfüllungshilfe als rein partnerschaftliche Mechanismen (1.), der Erfüllungskontrolle (2.), konfrontativen Mechanismen (3.) sowie sog. flankierenden Mechanismen (4.), die nicht an ein bestimmtes Abkommen gebunden sind, sondern allgemein die Grundvoraussetzungen für die Erfüllung umweltvölkerrechtlicher, aber auch anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen darstellen.

### *1. Erfüllungshilfe*

Bei der Erfüllungshilfe geht es um solche (partnerschaftlichen) Mechanismen, die letztlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Staat angewandt werden und darauf abzielen, die Staaten tatsächlich in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen aus Umweltabkommen nachkommen zu können. Hintergrund dieser Mechanismen ist die Erkenntnis, dass die Vertragsstaaten von Umweltabkommen häufig gewillt sind, die eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich einzuhalten, dabei aber auf (zu) große Schwierigkeiten stoßen, so dass es sich aufdrängt, Verfahren vorzusehen, um die Erfüllung in den betroffenen Staaten sicherzustellen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. zu den verschiedenen Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht Rüdiger Wolfrum, *Means of ensuring compliance with and enforcement of International Environmental Law*, RdC 1998, 25 (56 ff.); s. auch Ulrich Beyerlin/Thilo Marauhn, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz*, Berlin 1997, 76 ff.; Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2. Aufl., London 2003, 171 ff.; Bothe, in: *Enforcing Environmental Standards* (Fn. 1), 13 ff.; Axel Bree, *Harmonization of the Dispute Settlement Mechanisms of the Multilateral Environmental Agreements and the World Trade Agreements*, Berlin 2003, 81 ff.

<sup>5</sup> Zu diesem Aspekt insbesondere Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty*, London 1996, 8 ff., nach deren Meinung Erfüllungsdefizite bei Umweltabkommen in aller Regel nicht beabsichtigt sind, sondern auf ungenügenden technischen, administrativen und finanziellen Ressourcen beruhen.

Im Einzelnen kann die Erfüllungshilfe – neben der Institutionenbildung auf internationaler Ebene – insbesondere folgende Formen annehmen:<sup>6</sup>

- Im Rahmen des sog. capacity building werden in den jeweiligen Vertragsstaaten die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen möglich ist. Dabei kann es um die Vermittlung von „know how“, die Aufbau von Verwaltungsstrukturen u.a.m. gehen. Der Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die Ermöglichung der Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten gehört heute zu den Standardbestimmungen umweltvölkerrechtlicher Abkommen<sup>7</sup>.
- Letztlich eine besondere Form des capacity building – für den aber besondere Regeln zur Anwendung kommen – ist der Technologietransfer, im Wesentlichen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In neueren Abkommen finden sich regelmäßig Bestimmungen über den Technologietransfer, die allerdings je nach der geregelten Materie durchaus sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.
- Schließlich ist die rein finanzielle Erfüllungshilfe zu nennen: Diese bezieht sich – im Gegensatz zu den beiden anderen Formen der Erfüllungshilfe – nicht auf ein mehr oder weniger konkretes Erfüllungsproblem, sondern besteht in einer rein finanziellen Hilfeleistung, so dass hier die Verbindung zu den spezifischen Umweltanliegen herzustellen ist.

Allerdings ist es äußerst selten, dass die einschlägigen Bestimmungen der Abkommen über eher allgemein formulierte Klauseln hinausgehen, so dass kaum jemals eine hinreichend genau umschriebene Verpflichtung der „helfenden“ Staaten vorgesehen ist. Dies gilt insbesondere für die rein finanzielle Hilfe, in geringerem Maß aber auch für die beiden erstgenannten Aspekte: Zwar wird hier häufig der Grundsatz des capacity building sowie des Technologietransfers festgeschrieben, jedoch nicht in hinreichend konkretisierter Form, um daraus tatsächlich – ohne weitere Vereinbarungen – Pflichten der jeweiligen Staaten ableiten zu können.

Jedenfalls können die Abkommen nicht so ausgelegt werden, dass eine Art Reziprozität zwischen der Erfüllung der eingegangenen völkerrechtlichen Verträge und der Leistung von Erfüllungshilfe bestünde: Ansätze hierzu finden sich in den Verträgen nicht und stünden in aller Regel auch kaum mit dem selbständigen Charakter der Verpflichtungen in Einklang.

Zu bemerken ist, dass gerade in jüngerer Zeit NGOs immer mehr in diese verschiedenen Mechanismen der Erfüllungshilfe einbezogen werden:<sup>8</sup>

- Sie haben Teil am capacity building, wobei sie teilweise durch internationale Gremien entsprechend ausdrücklich beauftragt werden oder auf eigene Initiative handeln.

---

<sup>6</sup> Hierzu etwa Beyerlin/Maruhn, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung (Fn. 4), 121 ff.; Wolfrum, RdC 1998 (Fn. 4), 25 (117 ff.).

<sup>7</sup> S. z.B. Art. 6 Klimarahmenkonvention oder Art. 12 der Biodiversitätskonvention.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu den Überblick bei Riedinger, Rolle nichtstaatlicher Organisationen (Fn. 1), 246 ff.

- Sie ergreifen – in erster Linie unabhängig von Internationalen Organisationen und außerhalb des Rahmens internationaler Vereinbarungen – Maßnahmen zur Unterstützung der finanziellen Leistungsfähigkeit in den Entwicklungsländern bzw. zur Entschuldung; Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Debt-for-Nature Swaps sowie die National Environmental Funds.
- Gelegentlich nehmen Umweltabkommen ausdrücklich auf die Beteiligung von NGOs im Hinblick auf die Planung und Durchführung von (lokalen) Projekten Bezug. Ein wichtiges Beispiel ist hier die Desertifikationskonvention (vgl. Art. 10, 19).
- Schließlich ist noch auf die Rolle der NGOs beim institution-building auf internationaler Ebene hinzuweisen: Manche Umweltabkommen übertragen NGOs die Wahrnehmung gewisser Aufgaben im Zusammenhang mit der Verfolgung des Zwecks der jeweiligen Konvention, wobei hier wissenschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen; weiter nehmen NGOs in regelmäßig informeller Weise an der Arbeit internationaler Gremien teil.

## 2. *Erfüllungskontrolle*

Unter Erfüllungskontrolle sind all diejenigen Mechanismen und Verfahren zu verstehen, die in einer institutionalisierten und formalisierten Form der Kontrolle der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen dienen. In der Regel sind hier in der einen oder anderen Form internationale Organe, die durch die entsprechenden Umweltabkommen eingesetzt werden, involviert bzw. mit der Durchführung des Verfahrens im Einzelnen betraut. Die Erfüllungskontrolle stellt eine gewisse Transparenz sicher, indem insbesondere auch die Faktenlage in Bezug auf die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen eruiert wird. Weiter entfalten sie eine gewisse disziplinierende Funktion für die Vertragsparteien.

In Bezug auf die Charakterisierung der Erfüllungskontrolle wird in der Regel auf ihren partnerschaftlichen Ansatz hingewiesen, bedingen die verschiedenen Mechanismen doch häufig eine gewisse Kooperation der Vertragsstaaten.<sup>9</sup> Auch wenn dieser partnerschaftliche Charakter durchaus präsent ist und zahlreiche Verfahren ohne eine gewisse Kooperation der Vertragsstaaten wohl größtenteils zum Scheitern verurteilt wären, ist doch nicht zu übersehen, dass gerade die non-compliance-procedures auch individuelles Fehlverhalten der Staaten in Bezug auf die Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten im Auge haben, so dass die Erfüllungskontrolle jedenfalls teilweise und soweit die non-compliance-procedures betroffen sind letztlich zwischen rein partnerschaftlichen und eher konfrontativen Mechanismen der Durchsetzung des Umweltvölkerrechts anzusiedeln ist.

Bei der Erfüllungskontrolle sind zwei „Grundformen“ zu unterscheiden: diejenigen Verfahren, die kontinuierlich, routinemäßig und grundsätzlich in gleicher Form in Bezug auf alle Vertragsparteien erfolgen (a), und diejenigen Mechanismen, die eines spezifischen auslösenden Moments bedürfen (b).

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Beyerlin/Marauhn, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung* (Fn. 4), 95, die aber gleichzeitig wegen der Elemente internationaler Kontrolle bei der Erfüllungshilfe auch von einem „inquisitorischen Verfahren“ sprechen.

a) Implementation review procedures

Im Rahmen der routinemäßig und unabhängig von einem auslösenden Moment vorgesehenen Verfahren – die in der einen oder anderen Form in praktisch allen Umweltabkommen neueren Datums vorgesehen sind, wobei die genaue Tragweite allerdings sehr differiert – geht es im Wesentlichen um drei verschiedene Verfahrensarten bzw. Pflichten der Vertragsstaaten:

- Die in fast allen neueren Umweltabkommen enthaltenen Berichtspflichten sehen vor, dass die Staaten in bestimmten Abständen über bestimmte Aspekte zu berichten haben, wobei sich die Berichte sowohl auf den Zustand der Umwelt oder sonstige faktische Gegebenheiten als auch auf die getroffenen Umsetzungsmaßnahmen und ihre Wirkungen bzw. tatsächliche Beachtung beziehen können. Im Einzelnen variieren die in den verschiedenen Abkommen vorgesehenen Berichtspflichten der Vertragsstaaten teilweise erheblich, insbesondere in Bezug auf Inhalt und Detailliertheit der zu übermittelnden Informationen.
- Monitoring-Verpflichtungen nehmen auf die kontinuierliche Sammlung von Daten (im Wesentlichen in Bezug auf die Umweltqualität) sowie die jeweiligen Einflüsse menschlicher Aktivitäten Bezug; im Gegensatz zu den Berichtspflichten beziehen sich diese nicht nur auf direkt mit der Erfüllung des jeweiligen Umweltabkommens im Zusammenhang stehende Aspekte, sondern sie sollen allgemein die Verfügbarkeit entsprechender Daten sicherstellen und damit auch dazu beitragen, dass die Grundlagen für die weitere Entwicklung der (internationalen) Umweltpolitik verfügbar sind.<sup>10</sup>
- Schließlich ist noch auf Inspektionen hinzuweisen: Hier wird die Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen vor Ort durch in der Regel unabhängige Experten kontrolliert. In Umweltabkommen sind nur ausgesprochen selten solche Inspektionen vorgesehen, was sicherlich auch auf die damit einhergehende relativ weitgehende „Intervention“ in „innerstaatliche Angelegenheiten“ zurückzuführen ist.<sup>11</sup>

Hinzuweisen ist auch in diesem Zusammenhang auf die Rolle der NGOs: Diese ist allerdings in der Regel informeller Natur in dem Sinn, dass sie die internationalen Institutionen über relevante Umstände und Daten informieren. Auf diese Weise komplettieren die Informationen der NGOs die Berichte der Vertragsstaaten, was schon vor dem Hintergrund von Bedeutung ist, als diese nicht zwingend immer vollständig und objektiv ausfallen. Weiter ist in diesem Zusammenhang auch von Bedeutung, dass NGOs in der Regel an Vertragsstaatenkonferenzen teilnehmen und in diesem Rahmen ihre Sicht der Dinge vorbringen können.

---

<sup>10</sup> Zum Monitoring und seinen Funktionen Kamen Sachariw, Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms, YIEL 1991, 31 ff.

<sup>11</sup> Für einen Überblick über die im Umweltvölkerrecht vorgesehenen Inspektionen vgl. Stefan Oeter, Inspection in International Law. Monitoring Compliance and the Problem of Implementation in International Law, NYIL 1997, 101 (150 ff.); s. auch Wolfrum, RdC 1998 (Fn. 4), 9 (43 ff.).

## b) Non-compliance-procedures

Im Rahmen der non-compliance-procedures geht es um Verfahren, die durch ein konkretes Ereignis ausgelöst werden und gerade nicht – wie die implementation review procedures – mehr oder weniger systematisch zum Zuge kommen.<sup>12</sup> Voraussetzung für die Auslösung des Verfahrens sind grundsätzlich Anhaltspunkte dafür, dass ein Staat konkrete Probleme mit der Durchführung eines Umweltabkommens hat. Für die Auslösung des Verfahrens sind in der Regel die Vertragsparteien, der betroffene Staat sowie das Sekretariat (nicht aber NGOs) legitimiert. Das Verfahren nimmt dann einen im Einzelnen festgelegten formalisierten Verlauf; in diesem Rahmen wird die Frage der Erfüllung der Verpflichtungen überprüft und die zuständigen Stellen können die sich aufdrängenden Maßnahmen, die von einer angemessenen finanziellen und technischen Unterstützung bis zur Suspension der Anwendung bestimmter vertraglicher Pflichten reichen können, ergreifen. Im Einzelnen differieren hier die Verfahren zwischen den verschiedenen Abkommen teilweise erheblich.

Diese non-compliance-procedures sind relativ neue Verfahren: Erstmals verständigten sich die Vertragsparteien im Montrealer Protokoll von 1992 auf eine solche Prozedur; aufgegriffen wurde dieser Ansatz sodann insbesondere in der Klimarahmenkonvention und in der Desertifikationskonvention.

Die Rolle der NGOs im Rahmen dieser Verfahren ist im Wesentlichen eine informelle (Information der Vertragsparteien und des Sekretariats); ihnen kommt hingegen nicht das Recht zu, selbst das Verfahren einzuleiten.

## 3. Konfrontative Mechanismen

Bei den konfrontativen Mechanismen – also solche Mechanismen, die nicht auf Kooperation, sondern auf Konfrontation und Zwang ausgerichtet sind – sind (in Anknüpfung an die allgemeinen diesbezüglichen völkerrechtlichen Grundsätze) im Wesentlichen folgende Kategorien von Bedeutung, die hier jedoch nur kurz erwähnt werden sollen, da sich diese Mechanismen letztlich im Wesentlichen aus allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen ergeben:<sup>13</sup>

- Nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit sind die Staaten im Falle der Begehung eines Völkerrechtsdelikts für dieses verantwortlich und haben

---

<sup>12</sup> Umfassend zu solchen Verfahren Markus Ehrmann, *Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht*, Baden-Baden 2000, insbesondere 118 ff., in Bezug auf das Regime in einzelnen Verträgen, und 389 ff., in Bezug auf allgemeine Charakteristika.

<sup>13</sup> So dass sie in der Regel auch gerade nicht in den umweltvölkerrechtlichen Verträgen verankert sind, sondern sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben. Vgl. zu diesen Mechanismen im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht insbesondere Beyerlin/Marauhn, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung* (Fn. 4), 76 ff.; Wolfrum, *RdC* 1998 (Fn. 4), 9 (56 ff.).



Wiedergutmachung oder Schadensersatz zu leisten. Dieser Grundsatz kommt zweifellos auch im Umweltvölkerrecht zur Anwendung, stößt aber häufig auf (Anwendungs-) Probleme (Kausalität, Datenlage, Gefährdungshaftung, Art der Wiedergutmachung u.a.m.). In der Staatenpraxis spielt die Staatenverantwortlichkeit denn auch eine untergeordnete Rolle.

- Die Instrumente der Retorsion und der Repressalie erlauben eine Reaktion auf völkerrechtswidriges Verhalten durch unfreundliche Akte (Retorsion) oder – unter gewissen Voraussetzungen – durch eigenes völkerrechtswidriges Verhalten. Insbesondere die Repressalie erscheint im Umweltvölkerrecht bedingt geeignet, die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen zu erzwingen, da häufig Staaten nicht direkt in ihren eigenen Interessen verletzt sind und die genauen Voraussetzungen für das Vorliegen von erga omnes-Verpflichtungen in der Regel umstritten sein werden. Weiter dürfte die Effektivität solcher Sanktionen nicht immer auf der Hand liegen.
- Im Zusammenhang mit der Streitbeilegung ist zu bemerken, dass es auch im Umweltvölkerrecht keine obligatorische Gerichtsbarkeit gibt. Allerdings sehen moderne Umweltabkommen Streitbeilegungsklauseln vor, die in der Regel dahin gehen, dass die Parteien im Einvernehmen eine Streitigkeit vor den IGH oder ein Schiedsgericht bringen können. Im Übrigen können durch andere internationale Abkommen eingerichtete Mechanismen auch mit umweltvölkerrechtlichen Fragen befasst werden. Hinzuweisen ist hier in erster Linie auf den Internationalen Seegerichtshof und die Streitbeilegungsmechanismen im Rahmen der WTO.

#### 4. *Flankierende Maßnahmen*

Neben den erwähnten eher „direkten“ Durchsetzungsmechanismen sei am Rande erwähnt, dass – unabhängig von dem jeweiligen konkreten Abkommen – in den Staaten gewisse allgemeine Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, um grundsätzlich die Erfüllung sich aus internationalen (Umwelt-) Vereinbarungen ergebender Verpflichtungen sicherstellen zu können. Hierzu gehören gewisse Elemente der sog. good governance und – speziell in Bezug auf die Tätigkeit von NGOs – auch die Garantie, dass diese über die notwendigen Freiheiten und Information verfügen. Der sog. Aarhus-Konvention<sup>14</sup> kommt in diesem Zusammenhang

---

<sup>14</sup> UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001 der NVwZ. Zur Aarhus-Konvention Astrid Epiney/Martin Scheyli, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Freiburg 2000; Daniel Wilsher, Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects, EPL 2001, 671 (679 ff.); Michael Zschiesche, The Aarhus Convention – More Citizens' Participation by Setting out Environmental Standards?, elni 1/2002, 21 ff.; Martin Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.

für den Umweltbereich zweifellos eine zentrale Bedeutung zu, jedenfalls was den europäischen Raum betrifft.

### III. Perspektiven

Die Skizzierung der bestehenden Durchsetzungsinstrumente konnte einerseits die relative Vielfalt der bestehenden Mechanismen aufzeigen, andererseits aber auch die Entwicklung verdeutlichen, die klar hin zu einer Herausbildung verschiedener Kategorien von Durchsetzungsmechanismen, auf die in den verschiedenen Verträgen dann (zugegebenermaßen in unterschiedlicher Form) zurückgegriffen wird, geht, wobei neben der Erfüllungshilfe insbesondere auch die Erfüllungskontrolle eine immer wichtigere Rolle spielt. Ganz allgemein besteht eine gewisse Tendenz hin zu einer Stärkung der Durchsetzungsmechanismen, auch und gerade der non-compliance-procedures.

Im Folgenden geht es nun auf dieser Grundlage darum aufzuzeigen, in welche Richtung sich die derzeit bestehenden Mechanismen weiter entwickeln könnten und sollten (unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von NGOs), dies auf der Grundlage einer kurzen Bewertung der bestehenden Durchsetzungsmechanismen. In thematischer Hinsicht erfolgt dabei eine Konzentration auf die Erfüllungskontrolle; konfrontative Mechanismen i.e.S. bleiben weitgehend – aber nicht völlig, wird doch noch auf Perspektiven der Kontrolle der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen und Verfahren zur verbindlichen Auslegung der Abkommen eingegangen – ausgespart.

In Bezug auf die Erfüllungshilfe – die im Folgenden auch nicht weiter erörtert wird – ist zu bemerken, dass hier das Problem häufig in der eher unbestimmten Formulierung der entsprechenden Pflichten insbesondere der Industrieländer liegt, so dass aus juristischer Sicht hier häufig keine durchsetzbaren Pflichten bestehen. Insofern ist dieser Aspekt eher materiell-rechtlicher, denn „institutioneller“ Natur – was aber nichts an seiner Bedeutung ändert.

#### 1. *Ausgangspunkt: zu den Unzulänglichkeiten der bestehenden Durchsetzungsmechanismen in der Erfüllungskontrolle*

Versucht man eine Bewertung der bestehenden Verfahren der Erfüllungskontrolle, so kann – trotz der bestehenden Unterschiede zwischen den verschiedenen Vertragsregimen – auf folgende Aspekte hingewiesen werden:

- In Bezug auf die Berichtspflichten der Staaten ist bemerkenswert, dass diese – neben der doch bestehenden Unterschiedlichkeit – in verfahrensmäßiger Hinsicht nicht immer in einer sehr transparenten Weise durchgeführt werden. Insbesondere fällt auf, dass die Rolle der NGOs allenfalls vereinzelt in Ansätzen geregelt ist und insbesondere keine formalisierten Verfahren für die Behandlung von Eingaben der NGOs vorgesehen sind.



Auch besteht keine Verpflichtung der Staaten, auf die Stellungnahmen von NGOs zu reagieren.

- Weiter ist zu bemerken, dass – soweit non-compliance-procedures vorgesehen sind – die Einleitung der Verfahren ausschließlich Vertragsstaaten und Sekretariat zusteht; nicht vorgesehen ist hingegen, dass unabhängige Stellen hier aktiv werden können.
- Schließlich ist ganz allgemein zu bemerken, dass die bestehenden multilateralen Umweltabkommen kein Verfahren kennen, in dem eine unabhängige Instanz über die Frage der Einhaltung der Vertragspflichten durch die Vertragsparteien und damit auch über die Auslegung und Reichweite der eingegangenen Verpflichtungen entscheidet. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als es bei Umweltabkommen häufig um Kompromissformulierungen geht, deren Auslegung nicht immer klar ist.

Dieser Aspekt ist natürlich im Zusammenhang mit der auch allgemein fehlenden obligatorischen Streitbeilegung im Völkerrecht zu sehen; die Entwicklung im regionalen und internationalen Handelsrecht zeigt aber auch, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass sich im Zuge einer Verdichtung materieller Regeln in Bezug auf bestimmte Sachgebiete besondere Streitbeilegungsmechanismen entwickeln können.

## 2. *Perspektiven: zur Institutionalisierung der Erfüllungskontrolle unter verstärkter Einbindung von NGOs*

### a) Fünf Thesen

Ausgehend von den erwähnten bestehenden Defiziten sollen nun im Folgenden einige Thesen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Durchsetzungsmechanismen entwickelt werden, die teilweise die bestehenden Ansätze (leicht) weiter entwickeln, teilweise aber auch grundlegende Modifikationen implizieren und damit nicht unbedingt sofort verwirklicht werden können.

Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Rolle von NGOs gelegt werden, die sich in den letzten Jahren jedenfalls in Bezug auf informelle Mechanismen sehr entwickelt hat und letztlich auch ein Element der Transparenz darstellt. Allerdings werden gegen einen verstärkten Einbezug von NGOs auch grundsätzlich Bedenken vorgebracht, wobei in erster Linie auf die fehlende Repräsentativität und Legitimität der NGOs, die fehlende Kontrolle ihrer Aktivitäten sowie die von manchen NGOs eingesetzten teilweise illegalen Mittel hingewiesen wird.<sup>15</sup> Diese Einwände sind grundsätzlich – jedenfalls teilweise – durchaus zutreffend, stehen aber m.E. nicht grundsätzlich einem (verstärkten) Einbezug von NGOs im Rahmen der Durchsetzung von Umweltabkommen – insbesondere bei der Erfüllungskontrolle – entgegen: Denn zur Debatte steht hier gerade nicht, NGOs in die Rechtsetzung

---

<sup>15</sup> Vgl. die Zusammenstellung dieser Argumente bei Riedinger, Rolle nichtstaatlicher Organisationen (Fn. 1), 279 ff.

einzubinden<sup>16</sup> oder sie im Rahmen der Durchsetzung mit hoheitlichen Befugnissen zu betrauen. Vielmehr soll nur (aber immerhin) ausgelotet werden, ob und inwieweit NGOs verstärkt in die Durchsetzungsmechanismen eingebunden werden können. Hier sprechen aber überzeugende Gründe für eine Stärkung der Stellung von NGOs<sup>17</sup>, wobei insbesondere folgende Aspekte zu nennen sind:

- Kontrolle staatlicher Aktivitäten;
- Nutzbarmachung der Kompetenzen unabhängiger Organisationen;
- Einbezug von nicht Partikularinteressen, sondern dem Allgemeininteresse verpflichteten Organisationen;
- Verbesserung der Erfüllung der Umweltverträge;
- Erhöhung der Transparenz der Verfahren der Erfüllungskontrolle.

Deutlich wird damit auch, dass eine verstärkte und formalisierte Einbeziehung von NGOs in die Durchsetzungsmechanismen in der Regel eine Art Akkreditierung implizierte, mittels derer zu verifizieren wäre, ob die NGOs tatsächlich in der Lage sind, die an sie gestellten Erwartungen zu erfüllen. Von Bedeutung dürfte hier insbesondere die Kompetenz der NGOs, ihre Unabhängigkeit, die Verfolgung von Zielen des Allgemeininteresses (also in unserem Zusammenhang in erster Linie des Umweltschutzes) sowie ein Mindestmaß an Organisation sein.

Weiter inspirieren sich die folgenden Thesen von dem allgemeinen Anliegen, die Transparenz der Überprüfungsverfahren zu erhöhen und eine unabhängige Kontrolle von Anwendung und Auslegung der Umweltabkommen sicherzustellen.

**These 1:** Staatenberichte sollten systematisch publiziert werden und ihre Prüfung sollte in einem formalisierten Verfahren erfolgen. In diesem Rahmen sollte NGOs die Möglichkeit eingeräumt werden, Stellungnahmen zu den Staatenberichten abzugeben, zu denen sowohl das mit der Prüfung der Staatenberichte befasste internationale Gremium als auch die betroffenen Staaten materiell Stellung zu nehmen haben.

**These 2:** Ganz allgemein sollte die Teilnahme der NGOs an Vertragsstaatenkonferenzen auch verfahrensrechtlich eindeutig abgesichert werden. In diesem Rahmen wäre neben dem grundsätzlichen Recht auf Teilnahme auch das Recht zur

---

<sup>16</sup> Ob und inwieweit dies geschehen könnte oder sollte, wäre eine separat zu erörternde Frage.

<sup>17</sup> Zur Klarstellung sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Begriff der NGO natürlich eine Vielzahl von Akteuren umfasst (vgl. für eine Darstellung der verschiedenen NGOs und ihrer Rolle im Umweltvölkerrecht Sebastian Oberthür/Matthias Buck/Sebastian Müller/Stephanie Pfahl/Richard G. Tarasofsky/Jacob Werksman/Alice Palmer, *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation: Legal Basis and Practical Experience*, 2002, 22 ff.; Riedinger, *Rolle nichtstaatlicher Organisationen*, Fn. 1, 29 ff.) und – wie noch sogleich im Text zu erwähnen sein wird – die den NGOs jeweils zugedachten Aufgaben auch möglicherweise eine Akkreditierung bedingen.

Abgabe von Stellungnahmen sowie das Recht auf Zugang zu den Dokumenten zu regeln.<sup>18</sup>

**These 3:** Im Rahmen der ad hoc non-compliance-procedures ist ebenfalls allgemein ein formalisiertes Verfahren vorzusehen, in dessen Rahmen die Stellungnahmen von NGOs eingebracht werden können und Staaten und internationale Gremien auf diese materiell reagieren müssen.

**These 4:** NGOs sollte die Befugnis zugestanden werden, die non-compliance-procedures einzuleiten.

Während eine solche Kompetenz von NGOs in anderen Rechtsbereichen im Völkerrecht bereits (teilweise) realisiert ist, so insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes und des internationalen Arbeitsrechts<sup>19</sup>, findet man sie im Umweltvölkerrecht bislang nicht. Gegen eine Übertragung einer solchen Rolle der NGOs auf das Umweltvölkerrecht<sup>20</sup> kann jedenfalls nicht geltend gemacht werden, hier gehe es nicht um individuelle Rechte, so dass NGOs hier keinen Platz hätten. Denn die Rolle der NGOs ist es ja nicht (nur), sozusagen stellvertretend für die Durchsetzung individueller Rechte besorgt zu sein; vielmehr kann ihre Aufgabe auch dahingehend umschrieben werden, dass sie die tatsächliche Beachtung und Verwirklichung der in Umweltverträgen niedergelegten öffentlichen Interessen vorantreiben sollen. Insofern sind die in Umweltabkommen niedergelegten non-compliance-procedures auch und gerade als objektive Verfahren zu verstehen. Ebenso wenig vermag das Argument, bei den non-compliance-procedures handele es sich um konsensuale Verfahren, in deren Rahmen NGOs keine Rolle spielen könnten oder sollten, zu überzeugen. Denn die non-compliance-procedures weisen – wie bereits erwähnt<sup>21</sup> – auch einen gewissen konfrontativen Charakter auf, geht es doch auch um die Frage der Kontrolle der Einhaltung der Umweltabkommen durch die Vertragsstaaten. Bestätigt wird diese Sicht auch durch die Palette der Reaktionsmöglichkeiten, die eben auch die Aussetzung gewisser Rechte erfassen.

Vor diesem Hintergrund sprechen insgesamt die besseren Gründe für eine Kompetenz ausgewählter NGOs<sup>22</sup>, die non-compliance-procedures einzuleiten: NGOs könnten sozusagen als Treuhänder angesehen werden, die damit betraut

---

<sup>18</sup> Den durchaus ernst zu nehmenden Bedenken der notwendigen Vertraulichkeit von Sitzungen und Dokumenten kann durch entsprechende Regelungen in den Geschäftsordnungen begegnet werden.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu m.w.N. Ehrmann, Erfüllungskontrolle (Fn. 12), 458 ff.

<sup>20</sup> Vgl. die Argumentation bei Ehrmann, Erfüllungskontrolle (Fn. 12), 459 f.

<sup>21</sup> S.o. II.2.

<sup>22</sup> Selbstverständlich wäre hier ein geeignetes Akkreditierungsverfahren notwendig.

sind, non-compliance-procedures in den Fällen einzuleiten, in denen die effektive Beachtung der Umweltabkommen und die tatsächliche Verwirklichung ihrer Zielsetzungen dies nahe legt. Von Bedeutung ist eine solche Rolle schon deshalb, weil Vertragsstaaten und Sekretariat aus politischen oder sonstigen Opportunitätsgründen von der Einleitung der non-compliance-procedures absehen könnten.

Zur Klarstellung sei hier darauf hingewiesen, dass mit einer solchen „Einleitungskompetenz“ selbstverständlich keinerlei „Überwachungskompetenz“ der NGOs verbunden wäre; ihre Rolle beschränkte sich vielmehr darauf, das Verfahren in Gang zu setzen, das dann seinen „normalen“ Lauf nähme.

**These 5:** Längerfristig wäre darauf hinzuarbeiten, dass eine unabhängige Kontrolle der Durchführung und Auslegung von Umweltabkommen sichergestellt wird. Vorstellbar ist hier insbesondere die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde – sind die Sekretariate doch häufig (wenn auch nicht immer) sehr „abhängig“ von den Vertragsstaaten, so dass ihnen die notwendige Unabhängigkeit fehlt. Darauf aufbauend erscheint ein obligatorisches gerichtliches Verfahren<sup>23</sup>, in dessen Rahmen sowohl die erwähnte unabhängige Behörde als auch die Vertragsstaaten die Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen durch (andere) Vertragsparteien geltend machen können, als sehr sinnvoll. Ein solches Verfahren wäre in angemessener Weise mit den derzeit bestehenden non-compliance-procedures zu verbinden, wobei insbesondere die Frage des Verhältnisses der verschiedenen Verfahren zu klären wäre.

#### b) Zu regelungstechnischen Aspekten

Über die dargelegten Aspekte der Ausgestaltung der Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht hinaus fragt es sich noch, auf welche Weise die hier maßgeblichen Grundsätze denn aus rechtlicher Sicht verankert werden sollen. Bislang finden sich in jedem umweltvölkerrechtlichen Vertrag entsprechende einschlägige Bestimmungen, die teilweise erheblich voneinander abweichen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob die Formulierung allgemeiner Grundsätze in Bezug auf die Ausgestaltung dieser Durchsetzungsmechanismen nicht sinnvoll wäre. Gegen diese Perspektive könnte zweifellos eingewandt werden, dass die

---

<sup>23</sup> Wobei hier nicht die Frage der Einrichtung eines „Internationalen Umweltgerichtshofs“ diskutiert werden soll. Hierzu Alfred Rest, Zur Notwendigkeit eines internationalen Umweltgerichtshofs, *Liber amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern*, 1998, 575 et seq.; Martin R. Albus, Zur Notwendigkeit eines Internationalen Umweltgerichtshofs, 2000.

Umweltabkommen ja sehr differieren, so dass es nicht möglich sein könnte, hier allgemeine Regeln aufzustellen, die dann notwendigerweise den jeweiligen Besonderheiten gerade nicht Rechnung tragen könnten.

Trotz der nicht abzustreitenden Berechtigung dieser Erwägung dürften die Vorteile der Formulierung allgemeiner Grundsätze doch überwiegen: Es wäre auf diese Weise möglich, eine Reihe verschiedener Kategorien von Durchsetzungsmechanismen und die Grundsätze ihrer Heranziehung zu definieren. Damit könnte sowohl den Charakteristika einzelner Abkommen Rechnung getragen als auch eine gewisse Vorausssehbarkeit der Auswahl der Verfahren gewährleistet werden. Jede Abweichung von den so definierten allgemeinen Grundsätzen wäre damit eine begründungsbedürftige Ausnahme, wäre es doch nach wie vor notwendig, in dem jeweiligen Umweltabkommen die Durchsetzungsmechanismen im Einzelnen zu bezeichnen. Auf diese Weise könnte auch vermieden werden, dass Grundsatzfragen bei jedem Umweltabkommen wieder von Neuem aufgeworfen werden.

Im Hinblick auf die konkrete Vorgehensweise wäre es wohl sinnvoll, zunächst auf die Verabschiedung einer möglichst breit abgestützten Resolution (der UNO-Generalversammlung) hinzuwirken, um dann in einem zweiten Schritt die Opportunität und Machbarkeit eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages zu prüfen. In Bezug auf den Inhalt eines solchen Dokuments wären jedenfalls folgende Elemente notwendig:

- Formulierung verschiedener Durchsetzungsmechanismen;
- Verständigung auf Zahl, Art und Kompetenzen internationaler Gremien, unter Einschluss der institutionellen Struktur der Durchführungsverfahren;
- Rolle und Kompetenzen der internationalen Gremien und der Vertragsstaaten;
- einschlägige verfahrensrechtliche Bestimmungen;
- Festlegung der Rolle der NGOs;
- Akkreditierungsverfahren für NGOs.

#### **IV. Schluss**

Die hier formulierten Perspektiven und Thesen mögen teilweise – jedenfalls, was die These 5 anbelangt – nicht kurzfristig zu verwirklichen sein. Sie stellen aber in konzeptioneller Hinsicht nur (aber immerhin) eine Weiterführung bereits bestehender Ansätze dar, wobei diese sich teilweise bereits im Umweltvölkerrecht selbst, teilweise aber auch in anderen völkerrechtlichen Bereichen finden. Nicht zu verkennen ist aber jedenfalls, dass sie eine (weitere) Relativierung der Rolle der Staaten in diesem Zusammenhang implizieren, gehen sie doch durchgehend in die Richtung einer erweiterten und formalisierten Kontrolle der Einhaltung der Umweltabkommen durch die Staaten. Deutlich wird damit auch, dass die Ausgestaltung der Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht auch ein Baustein auf dem Weg zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts darstellt.